

**AS/Mig/Inf (2024) 16**

10 octobre 2024

Original : anglais

## **Commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées**

### **Sous-commission ad hoc chargée d'effectuer une visite d'information en Sicile, Italie**

#### **Rapport<sup>1</sup>**

Rapporteur : M. Paul Gavan, Irlande, GUE

#### Contents

A.	Introduction	2
B.	Contexte	2
C.	Qui sont les personnes qui arrivent à Lampedusa ?	3
D.	Opérations de recherche et de sauvetage	4
E.	Débarquement et gestion des arrivées de personnes migrantes dans le « hotspot » de Lampedusa	5
F.	Système d'accueil	7
G.	Accès à l'asile et à la protection internationale	9
H.	Les femmes	9
I.	Les mineurs non accompagnés	9
J.	Aide humanitaire et soutien global aux personnes migrantes : le rôle crucial de la société civile	11
K.	Conclusions et recommandations	11
	Annexe 1 – Mandat de la Sous-commission ad hoc	15
	Annexe 2 – Programme de la visite d'information, 16-18 septembre 2024	17
	Annexe 3 – Liste de participant-es	19

<sup>1</sup> Déclassifié par décision de la commission lors de sa réunion des 17-18 octobre 2024.

## A. Introduction

1. La commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées a créé, avec l'autorisation du Bureau de l'Assemblée, une sous-commission ad hoc afin d'examiner la situation des réfugiés et des personnes migrantes ainsi que de leurs défenseurs à Lampedusa ainsi qu'à Catane et dans ses environs. M Paul Gavan (Irlande, GUE) a été désigné le 29 mai 2024 par la Commission pour présider cette sous-commission. La sous-commission comprenait également des membres de la Commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées, à savoir M. Paulo Pisco (Portugal, SOC), M. Birgir Thórarinnsson (Islande, PPE/DC) et Mme Sandra Zampa (Italie, SOC), qui faisaient partie de la visite d'information. La sous-commission était aussi composée au départ de Mme Sena Nur Çelik Kanat (Türkiye, NI), de M. Emmanuel Fernandes (France, GUE), de M. Oleksii Goncharenko (Ukraine, CE/AD), de Mme Arusyak Julhakyan (Arménie, PPE/DC), de Mme Zdravka Bušić (Croatie, PPE/DC), de Mme Nađa Laković (Monténégro, ADLE), de M. Marco Scurria (Italie, CE/AD) et de Mme Tamara Vonta (Slovénie, ADLE), qui n'ont finalement pas pu participer à la visite en raison d'engagements impératifs.

2. Le mandat de la sous-commission ad hoc (annexe 1) consistait à attirer l'attention des parlementaires des États membres du Conseil de l'Europe sur la situation des personnes migrantes, réfugiées et demandeuses d'asile à Lampedusa, et plus largement en Sicile, en accordant une attention particulière aux femmes et aux migrants mineurs. La délégation a également attaché de l'importance à l'évaluation de la situation des différentes parties prenantes publiques et privées concernées par la gestion des migrations.

3. L'un des principaux objectifs de la délégation était d'évaluer la situation des personnes migrantes et demandeuses d'asile dans les points de congestion et le système d'accueil de l'Italie dans son ensemble. Lampedusa et la Sicile peuvent être considérés comme les principaux points d'entrée en Europe. La congestion et les conditions d'accueil à Lampedusa et dans d'autres centres en Sicile sont très symptomatiques des nombreux défis auxquels sont confrontés les États membres en matière de gestion des migrations et d'accès effectif aux droits des personnes migrantes, réfugiées et demandeuses d'asile, alors qu'ils doivent assurer un contrôle efficace des frontières. Dans ce contexte, la délégation a été invitée à évaluer les politiques de gestion des frontières, notamment les procédures d'identification des victimes de la traite, les mécanismes de contrôle des droits fondamentaux mis en place et le système d'accueil dans les zones visitées.

4. Pour ce faire, la sous-commission ad hoc a tenu des réunions avec de nombreuses parties prenantes et a visité plusieurs centres d'accueil ; le programme détaillé de la visite d'information figure à l'annexe 2 de ce rapport et la liste des participants est jointe en annexe 3.

5. Les membres de la délégation tiennent à remercier les autorités italiennes à différents niveaux pour leur disponibilité et leur ouverture tout au long de cette visite d'information. Ils remercient le secrétariat de la délégation italienne auprès de l'Assemblée parlementaire, ainsi que le Secrétariat de la Commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées de l'Assemblée parlementaire (APCE). Ils ont tous considérablement facilité l'organisation de cette visite.

## B. Contexte

6. Cette visite s'inscrit dans le cadre du travail d'ensemble du Conseil de l'Europe visant à évaluer la situation des personnes migrantes et demandeuses d'asile en Europe, qui comprend l'examen de leurs conditions humanitaires, des questions juridiques et de la participation des différentes parties prenantes à leur soutien.

7. Il est utile à cet égard de faire référence à l'important travail de coordination et de terrain réalisé par l'institution du représentant spécial du Secrétaire Général sur les migrations et les réfugiés (RSSG)<sup>2</sup>, aux rapports par pays et thématiques publiés par le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe<sup>3</sup> et aux différents organes de suivi concernés. Les observations faites par diverses institutions du Conseil de l'Europe avant la visite d'information mentionnaient des problèmes récurrents

<sup>2</sup> [www.coe.int/en/web/special-representative-secretary-general-migration-refugees](https://www.coe.int/en/web/special-representative-secretary-general-migration-refugees).

<sup>3</sup> [www.coe.int/en/web/commissioner/country-work](https://www.coe.int/en/web/commissioner/country-work).

et ont présenté un grand intérêt pour une évaluation exhaustive de la situation humanitaire des personnes réfugiées, migrantes et demandeuses d'asile<sup>4</sup>.

8. Lampedusa est une île frontière qui fait face à des défis majeurs du fait de sa situation géographique éloignée du continent. Elle est l'un des principaux points d'entrée des personnes migrantes en Europe. L'an dernier, le nombre de personnes arrivantes a largement dépassé celui des habitants. On recense environ 6 500 habitants à Lampedusa alors que près de 18 000 personnes migrantes ont débarqué sur l'île en 2023<sup>5</sup>. Compte tenu des infrastructures et ressources limitées de l'île, des difficultés d'ordre pratique et logistique se posent, en particulier lors d'une arrivée massive par bateaux ou d'opérations de sauvetage. Cette situation engendre d'importants problèmes logistiques notamment en matière de gestion du système des eaux usées, d'approvisionnement en eau, et d'organisation de la collecte des déchets ménagers.

9. Malgré ces difficultés, les habitants de Lampedusa se sont adaptés aux arrivées régulières de personnes migrantes, en particulier lors d'afflux massifs, et ils se sont toujours montrés solidaires. M. Filippo Mannino, le maire de Lampedusa rencontré par la délégation lors de sa visite, a souligné l'importance de mettre en relief la gestion efficace des arrivées de personnes migrantes, notamment dans les médias, afin de ne pas ternir l'image de destination touristique et sûre de l'île. Il a rappelé que la question des migrations en Europe relève d'une responsabilité collective, un grand nombre de personnes migrantes n'ayant pas l'intention de rester en Italie. Il a appelé de ses vœux une solidarité plus efficace, ainsi qu'un renforcement de l'engagement et de l'aide que les pays voisins, notamment ceux de la région méditerranéenne, apportent à Lampedusa.

### C. Qui sont les personnes qui arrivent à Lampedusa ?

10. Il est important de rappeler au préalable la définition que le HCR donne<sup>6</sup> pour une personne réfugiée : il s'agit de toute personne désignée comme telle, notamment dans la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés. Le HCR ajoute que la population des personnes réfugiées englobe également les personnes qui se trouvent dans une situation assimilable à celle des personnes réfugiées<sup>7</sup>. Selon le HCR (source identique), une personne demandeuse d'asile est « une personne ayant demandé l'octroi d'une protection internationale et dont la demande de statut de personne réfugiée n'a pas encore été traitée. »

11. La majorité des personnes migrantes qui arrivent à Lampedusa demandent la protection internationale. Elles débarquent à Lampedusa avec d'innombrables histoires personnelles, des patrimoines culturels divers et des parcours de migration variés.

12. Les chiffres sont essentiels pour bien comprendre la situation complexe à laquelle est confrontée l'Italie, aux prises avec l'arrivée incessante de personnes migrantes. Les chiffres montrent une progression constante du nombre de personnes entrées en Italie par la mer entre 2015 et 2023, mais un recul en 2024. En 2023, les arrivées ont enregistré une hausse remarquable, le nombre stupéfiant de personnes migrantes atteignant les côtes de l'Italie s'établissant à 157 651<sup>8</sup>. Il s'agit du chiffre le plus élevé enregistré depuis 2016<sup>9</sup>.

13. Le HCR a attribué la forte augmentation de 2023 à une vague de départs de la Tunisie, qui représentait la majeure partie (62 %) des départs. Par ailleurs, les départs de la Libye représentaient

<sup>4</sup> Voir notamment le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT), le Groupe d'experts sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (GREVIO), le Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA) et la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI).

<sup>5</sup> Voir notamment [www.lemonde.fr/en/europe/article/2023/09/15/migrant-surge-doubles-population-of-italian-island-of-lampedusa\\_6135968\\_143.html](http://www.lemonde.fr/en/europe/article/2023/09/15/migrant-surge-doubles-population-of-italian-island-of-lampedusa_6135968_143.html).

<sup>6</sup> [www.unhcr.org/refugee-statistics/methodology/definition](http://www.unhcr.org/refugee-statistics/methodology/definition).

<sup>7</sup> La définition « personnes se trouvant dans une situation assimilable à celle des personnes réfugiées » renvoie à une catégorie de nature descriptive et englobe les groupes de personnes qui se trouvent en dehors de leur pays ou qui sont confrontés aux mêmes besoins de protection que les personnes réfugiées, mais dont le statut de réfugiés n'a pas été établi, pour des raisons d'ordre pratique ou autres », même source.

<sup>8</sup> UNHCR, 13 mars 2024, [Italy Sea Arrivals Dashboard December 2023](https://www.unhcr.org/italy-sea-arrivals).

<sup>9</sup> Fondation ISMU, 2024, [ISMU Annual Report 2024](https://www.ismu.it/annual-report-2024); « Notably, 2023 ranked as the third highest year for sea arrivals since 1998, following the peaks of 2014 (170,100) and 2016 (181,436) ». Source : UNHCR, 13 mars 2024, [Italy Sea Arrivals Dashboard December 2023](https://www.unhcr.org/italy-sea-arrivals).

33 % du total tandis que 5 % des personnes migrantes arrivaient de Türkiye<sup>10</sup>. Près des trois quarts des personnes arrivées par la mer en 2023 étaient des hommes adultes (72 %).<sup>11</sup> Les mineurs non accompagnés représentaient 12 %, les femmes adultes 10 % et les mineurs accompagnés 5 %<sup>12</sup>. Malgré la variation du nombre d'arrivées d'une année sur l'autre, cette répartition démographique est restée stable ces dernières années<sup>13</sup>.

14. Au cours des neuf premiers mois de 2024, 47 569 personnes migrantes ont gagné l'Italie par la mer<sup>14</sup>, dont 5 542 mineurs non accompagnés (12 %). Cela représente une baisse de 65 % par rapport à septembre 2023<sup>15</sup>. La plupart des arrivants sont des ressortissants bangladais, syriens et tunisiens<sup>16</sup>. Comme en 2023, il s'agit en majeure partie d'hommes adultes (74 %), de mineurs non accompagnés (14 %), de femmes adultes (7 %) et de mineurs non accompagnés (6 %)<sup>17</sup>.

15. Il était de la plus haute importance pour les membres de la sous-commission ad hoc de rencontrer en personne des personnes arrivées récemment en Italie par la mer et de s'entretenir avec elles. À plusieurs reprises, la délégation a pu nouer des échanges chargés d'émotion avec de jeunes adultes, des femmes et des mineurs non accompagnés. La délégation a entendu notamment le témoignage poignant d'Ahmed. Cet ancien mineur non accompagné a expliqué avoir quitté son pays d'origine, le Sénégal, à l'adolescence, et être arrivé en Italie en 2016. Il a précisé que de nombreuses personnes migrantes ont quitté leur pays parce qu'elles subissent des violences, ce qui les contraint à rechercher la sécurité ailleurs, car le fait de rester dans leur pays les exposerait à d'autres dangers. Il a ajouté qu'elles ont été également exposées à la violence au cours de leur voyage et qu'elles ont souvent rencontré de dangereux criminels ; ce phénomène est accentué chez les femmes et les jeunes filles, qui subissent en outre souvent des violences à caractère sexuel. Il a précisé que le Sénégal n'offre pas suffisamment de possibilités de formation. « Je fais partie des chanceux, car j'ai été accueilli par une communauté. L'Italie offre des possibilités de formation », explique-t-il. Enfin, Ahmed a souligné la nécessité d'apporter une aide psychologique aux personnes migrantes dès leur arrivée, en reconnaissant les traumatismes qu'elles ont subis dans leur pays d'origine et tout au long de leur migration.

#### D. Opérations de recherche et de sauvetage

16. Depuis 2014, le projet de l'OIM sur les migrants disparus a enregistré plus de 20 000 décès et disparitions en mer Méditerranée<sup>18</sup>. L'une des questions essentielles pour sauver la vie des personnes migrantes en mer est la surveillance maritime et aérienne des eaux territoriales et internationales au moyen de navire, drones et d'avions. Une telle surveillance est assurée par les garde-côtes nationaux et l'agence européenne Frontex. Les garde-côtes nationaux assurent la surveillance des eaux territoriales tandis que Frontex est responsable de celle des eaux internationales. Les ONG sont également présentes dans la même région de la Méditerranée. Par ailleurs, les navires commerciaux, comme les autres, ont l'obligation, en vertu du droit international, de prêter assistance à toute embarcation en détresse dans leur zone de navigation. La présence de nombreuses parties prenantes exige une coordination efficace pour prévenir la perte tragique de personnes migrantes en mer.

17. Plusieurs institutions participent aux opérations de recherche et de sauvetage en Italie. Lampedusa étant un point d'entrée majeur, l'Autorité des garde-côtes, que la délégation a rencontrée, joue un rôle important à cet égard. Son tout premier rôle consiste à protéger le port civil et à porter assistance aux navires en détresse. Pour mener à bien leur mission, ils utilisent des navires ainsi que des drones qui survolent la zone de sauvetage deux fois par jour.

18. L'autorité des garde-côtes de Lampedusa se compose de 78 personnes. Chaque équipe de recherche et de sauvetage comprend notamment une infirmière, un médecin, un nageur sauveteur, un

<sup>10</sup> UNHCR, 13 mars 2024, [Italy Sea Arrivals Dashboard December 2023](#).

<sup>11</sup> Ibid.

<sup>12</sup> Ibid.

<sup>13</sup> Ibid.

<sup>14</sup> Ministère de l'Intérieur (Italie), 25 septembre 2024, [Sbarchi e accoglienza dei migranti: tutti i dati](#).

<sup>15</sup> Ibid.

<sup>16</sup> Ibid.

<sup>17</sup> [UNHCR, 23 septembre 2024, Italy weekly snapshot - 23 septembre 2024 \(unhcr.org\)](#).

<sup>18</sup> Voici le nombre de personnes migrantes disparues selon l'OIM : <https://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean>.

médiateur culturel de l'OIM. Lors de chaque mission de sauvetage, les garde-côtes recueillent des données essentielles, telles que le nombre de personnes secourues, leur pays d'origine et le lieu d'origine de leur voyage. Le Centre italien de coordination des opérations de sauvetage en mer (IMRCC), le centre régional de Palerme et les autorités locales de Lampedusa œuvrent de concert afin de coordonner les opérations de recherche et de sauvetage. Les alertes sont transmises d'un niveau à l'autre. En 2023, ils ont mené 1 786 opérations de recherche et de sauvetage, soit environ cinq opérations de sauvetage par jour en moyenne. Les garde-côtes ont constaté moins d'arrivées en 2024 et ils ont, par conséquent, réalisé moins d'interventions.

19. Parallèlement aux efforts de coordination nationale, la coopération avec d'autres institutions notamment avec les autorités fiscales et douanières (*Guardia di Finanza*) et avec Frontex est présente. Frontex participe à des opérations conjointes en méditerranée, comme le partage des ressources navales. L'autorité des garde-côtes de Lampedusa a toutefois précisé qu'elle est intervenue exclusivement dans la zone de sauvetage désignée, de sorte qu'elle n'a pas eu d'interaction avec les garde-côtes libyens ou tunisiens.

20. Les organisations non gouvernementales participant aux opérations de recherche et de sauvetage comme Sea Watch, Sea-Eye, SOS Humanity, SOS Mediterranee, ou Open Arms jouent également un rôle capital dans ce contexte. La délégation a rencontré Sea Watch à Lampedusa. L'organisation dispose sur place de deux bateaux et de deux avions et peut surveiller la situation en mer et les éventuelles embarcations en détresse en Méditerranée centrale afin d'alerter les autorités. Sea Watch collabore avec une ONG suisse dénommée Humanitarian Pilot Initiative (Initiative des pilotes humanitaires). Les missions conjointes se composent d'un pilote, d'un coordinateur tactique, d'un coordinateur de la communication avec les médias qui donne des informations et d'un observateur qui scrute la mer avec ses jumelles.

21. Sea Watch a fait un compte rendu détaillé à la délégation sur un récent naufrage survenu le 4 septembre 2024. Après avoir constaté qu'un bateau transportant 35 personnes migrantes était en détresse, l'organisation a rapidement relayé l'information aux autorités compétentes. Elle a informé sans relâche les autorités de la progression du bateau, mais n'a reçu aucune réponse de leur part. Quelques jours plus tard, Sea Watch a appris que le bateau en question avait fait naufrage et que seules sept personnes sur 35 avaient été sauvées. Sea Watch a affirmé que les autorités ne sont pas intervenues à temps malgré ses alertes, et a rappelé à la délégation que d'autres incidents comparables se sont produits dans le passé. Lors de la réunion avec la délégation, l'autorité des garde-côtes de Lampedusa a formellement démenti ces accusations, en soulignant qu'elle s'engage à enquêter de manière approfondie sur chaque alerte reçue, quelle qu'en soit l'origine. L'autorité judiciaire a été chargée de l'instruction de cette affaire.

22. Le 2 octobre 2024, l'Italie a adopté de nouvelles mesures en matière de migration. Le nouveau décret-loi impose de nouvelles restrictions aux ONG qui utilisent des avions pour surveiller les arrivées en mer. Elles ne seront plus autorisées à indiquer à leurs navires où effectuer des sauvetages, mais devront signaler immédiatement toute urgence à l'autorité compétente de contrôle du trafic aérien et au centre national de coordination des sauvetages maritimes.

## **E. Débarquement et gestion des arrivées de personnes migrantes dans le « hotspot » de Lampedusa**

23. Les autorités que la délégation a rencontrées à Lampedusa ont expliqué le processus d'arrivée et de gestion des personnes migrantes depuis leur débarquement jusqu'à leur séjour de courte durée (en général, 72 heures au maximum et 24 heures en moyenne) dans le « hotspot » de Lampedusa (« hotspot » *Contrada Imbriacola*).

24. À l'issue d'une opération de recherche et de sauvetage, les personnes migrantes secourues débarquent dans le port de Lampedusa. Un grand nombre de parties prenantes participent aux premières opérations et sont présentes sur la jetée, notamment les garde-côtes, la police nationale, la police fiscale et douanière, Frontex et plusieurs autres organisations qui dispensent des soins infirmiers afin d'apporter une première assistance aux nouveaux arrivants nécessitant des soins médicaux d'urgence : le HCR, l'Agence de l'Union européenne pour l'asile, l'Organisation Internationale pour les Migrations (OIM), le CISOM (*Corpo Italiano di Soccorso dell'Ordine di Malta*), Save the children et des représentants de la société civile comme Mediterranean Hope ou des religieuses de l'Union internationale des supérieures générales (*Unione Internazionale delle Superiore Generali*). Une équipe

de médecins, d'infirmières et de médiateurs culturels effectue un triage afin d'identifier les besoins en matière de soins médicaux immédiats et potentiellement futurs. Les problèmes de santé les plus fréquents sont : l'hypothermie en hiver, la déshydratation et les coups de chaleur en période estivale, des diabètes, des brûlures ou l'inhalation de gaz toxiques (des moteurs de bateaux).

25. La délégation était présente dans le port de Lampedusa le 16 septembre 2024, à 20h45, au moment du débarquement d'environ 70 personnes migrantes secourues par l'Autorité des garde-côtes de Lampedusa. Les parlementaires ont exprimé leur émotion face à cette situation et ont félicité les autorités pour leur gestion efficace du processus de débarquement.

26. De nombreuses personnes arrivant à Lampedusa se trouvent dans une situation de vulnérabilité. Elles sont épuisées et traumatisées par leur voyage et ont souvent été victimes de violences, notamment de violences sexistes et de torture, de traite, d'exploitation par le travail, de retour forcé ou de détention abusive potentielle dans les pays de transit. Les mineurs non accompagnés et les femmes enceintes, qui risquent de subir des violences sexuelles au cours de leur parcours migratoire, font partie de ces personnes vulnérables. Un nombre important d'entre elles peuvent être confrontées à des vulnérabilités croisées, comme les femmes enceintes qui ont subi des violences sexuelles ou les mineurs non accompagnés qui sont victimes de torture.

27. Les divers acteurs du système d'accueil collaborent dans le cadre d'une approche communautaire de la protection afin de recenser et d'aider, avec rapidité et efficacité, les personnes migrantes vulnérables ou celles qui ont des besoins particuliers. Le HCR aide à identifier les personnes vulnérables, ce qui est le cas des mères seules, des personnes en situation de handicap ou des mineurs non accompagnés. Ces personnes se voient remettre un certificat de vulnérabilité qui leur sera utile lors des étapes suivantes du système d'accueil. Après avoir reçu les premiers soins médicaux, les personnes migrantes sont transportées en car vers le « hotspot » de Lampedusa où un centre de soins spécialisé fournit une aide médicale en continu.

28. Une fois les premiers soins médicaux administrés, les personnes migrantes sont transportées en bus jusqu'au « hotspot » de Lampedusa. Les hotspots sont des centres gouvernementaux installés dans les lieux de débarquement où se déroulent les opérations de première assistance, de dépistage sanitaire, d'identification et d'administration d'informations sur les modalités de demande de protection internationale.

29. La délégation a visité le hotspot de Lampedusa géré par la Croix-Rouge italienne. L'organisation a établi des protocoles adaptés à la diversité des populations de personnes migrantes. Dans le cadre du système de premier accueil, les personnes migrantes reçoivent de la nourriture, de l'eau et des vêtements. Elles ont accès à des installations sanitaires et à des bornes de recharge pour leurs téléphones mobiles, qui leur sont indispensables pour communiquer avec leurs familles. Le personnel évalue également leurs besoins humanitaires.

30. En ce qui concerne la phase d'identification des personnes migrantes dans le hotspot, les forces de l'ordre collaborent avec les agences des Nations Unies. L'OIM contribue également à ces procédures pour identifier les vulnérabilités liées à la traite des êtres humains et à l'exploitation par le travail. L'Agence de l'Union européenne pour l'asile participe également au processus d'identification préalable en apportant des informations sur les droits des personnes migrantes, notamment le droit d'asile, et en recueillant des données sur les arrivées.

31. Cette première étape d'identification consiste à mener de brefs entretiens et à collecter des données complètes sur les personnes migrantes, notamment des informations personnelles telles que le nom, la date de naissance et les empreintes digitales des dix doigts, afin de les conserver dans les bases de données nationales et internationales. Les interprètes jouent également un rôle essentiel en qualité de médiateurs culturels en assistant les personnes migrantes à comprendre les différentes étapes du processus d'identification préalable. Les personnes migrantes bénéficient en outre de séances d'information organisées par les différentes entités, notamment la Croix-Rouge italienne, l'Agence de l'Union européenne pour l'asile, le HCR et l'OIM, cette dernière organisation abordant des sujets tels que la traite des êtres humains et l'exploitation par le travail. L'organisation Save the Children est également présente dans le hotspot, et elle apporte un soutien aux familles avec enfants et aux mineurs non accompagnés.

32. Les migrants qui arrivent à Lampedusa peuvent également être victimes de traite. Lorsqu'une situation potentielle de traite est identifiée lors de la phase de pré-identification, la police informe le service compétent. Frontex apporte également son concours à cette phase d'identification préalable en

recueillant des données sur l'origine du parcours des personnes migrantes. Les agents de Frontex reçoivent une formation spécialisée afin de détecter les indicateurs de la traite, en menant des entretiens confidentiels avec les personnes migrantes présentes dans le hotspot.

33. La délégation a été informée que depuis la reprise de la gestion du hotspot par la Croix-Rouge en juin 2023, la situation s'est améliorée. Les effectifs ont augmenté et le centre est mieux organisé. En outre, la coopération entre les organisations et les institutions aux niveaux local et régional, notamment avec le HCR, a été renforcée.

34. Malgré les progrès accomplis en matière de gestion du hotspot de Lampedusa, certains représentants de la société civile ont informé la délégation qu'il leur est impossible d'accéder aux installations du hotspot, certaines personnes migrantes se voyant interdire de quitter les lieux librement.

35. Le hotspot de Lampedusa doit encore faire face à d'importants défis concernant notamment la mise en place d'installations d'hébergement adaptées. Les lits, les matelas, les douches et les salles de bain sont en mauvais état et inadéquats. Certaines difficultés rencontrées s'expliquent principalement par le manque d'espace. La délégation a été informée que la population locale s'oppose à l'agrandissement du hotspot.

36. Les interlocuteurs ont souligné le risque de promiscuité des mineurs avec les adultes dans le hotspot de Lampedusa, car il semble impossible de séparer les mineurs non accompagnés et les femmes des adultes de sexe masculin, en particulier la nuit, bien que le préfet de Lampedusa ait affirmé, au contraire, que les mineurs ne restaient plus avec les adultes. L'absence de contrôle de l'accès aux bâtiments la nuit augmente les risques pour la sécurité des personnes migrantes vulnérables.

37. Lors de sa visite du hotspot de Lampedusa et des entretiens menés avec les différents acteurs concernés, la délégation a mieux compris comment l'organisation sur place permet le débarquement des personnes migrantes à la porte de l'Europe et leur l'accueil. Elle regrette cependant de ne pas avoir pu y rencontrer de personnes migrantes. En effet, ces dernières avaient été transférées en Sicile quelques heures avant la visite, laissant le centre inoccupé. La délégation a toutefois pu s'entretenir avec différentes parties prenantes institutionnelles et non institutionnelles confrontées à la situation complexe que représente l'arrivée régulière de personnes migrantes sur cette petite île.

38. À l'issue de leur séjour dans le hotspot de Lampedusa, les personnes migrantes sont transportées par ferry jusqu'à Porto Empedocle ou Pozzallo sur l'île principale de la Sicile. Ensuite, si elles expriment le souhait de demander la protection internationale, elles sont réparties dans les centres d'accueil pour les personnes demandeuses d'asile en Italie. Si les migrants n'expriment pas la volonté de demander une protection internationale, une autre voie s'ouvre à eux : en tant que ressortissants étrangers en situation irrégulière, ils ne peuvent rester sur le territoire italien. Cela peut se traduire par un ordre de quitter le territoire italien dans les 7 jours ou par la détention des migrants dans des centres de détention (appelés CPR) jusqu'à l'exécution finale du retour dans le pays d'origine.

## F. Système d'accueil

39. Le système d'accueil italien des personnes demandeuses d'asile et réfugiées comporte deux niveaux, précédés d'une première phase d'assistance, assurée dans les centres de crise (hotspots) établis sur les lieux de débarquement comme à Lampedusa.

40. Le système d'accueil italien des personnes demandeuses d'asile et réfugiées comporte ensuite deux phases :

- La **première phase d'accueil** qui concerne les personnes exprimant leur volonté de demander l'asile après leur identification se déroule dans les centres de premier accueil (CPA). Elles y restent jusqu'à ce que leur demande de protection internationale soit traitée ;
- La **deuxième phase d'accueil et d'intégration** est assurée au niveau territorial dans le cadre des programmes des autorités locales (SAI).

41. Les centres de l'État gèrent les tâches liées au **premier accueil** telles que les procédures de demande d'asile, l'évaluation de l'état de santé et la prise en charge des cas vulnérables. Les centres d'accueil extraordinaires, dénommés CAS, sont établis par les préfetures en consultation avec l'autorité locale du lieu où ils se situent. Ils ne fournissent que des services de première nécessité, tels que le logement, les repas, les vêtements, les soins de santé et la médiation linguistique et culturelle.

42. Le **système de deuxième accueil** est garanti par les projets du « Système de protection des demandeurs d'asile et des réfugiés » créé en 2002 et rebaptisé récemment Système d'accueil et d'intégration (SAI). Les programmes en lien avec le système de deuxième accueil ne se contentent pas de répondre à des besoins fondamentaux comme le logement et la nourriture. Ils englobent un grand nombre d'interventions fonctionnelles conçues pour aider les individus à retrouver leur indépendance, telles que des cours d'italien, une formation professionnelle, une orientation juridique, l'accès à des services locaux, une aide à la recherche d'emploi, une aide au logement, une intégration sociale et une gamme complète de services de santé et d'aide psychosociale.

43. Des interventions législatives récentes (décret-loi n° 113/2018, décret-loi n° 130/2020 et décret-loi n° 20/2023) stipulent que les centres CAS ne peuvent accueillir que des demandeurs d'asile. Les structures du SAI, en revanche, sont conçues pour accueillir les bénéficiaires d'une protection internationale (statut de réfugié et protection subsidiaire), et les mineurs étrangers non accompagnés. Dans la mesure des places disponibles, les centres SAI peuvent également accueillir des demandeurs d'asile vulnérables, des demandeurs d'asile entrés légalement en Italie par des voies complémentaires (réinstallations dirigées par le gouvernement ou programmes d'admission humanitaire parrainés par le secteur privé), et des titulaires de permis nationaux et de protections complémentaires.

44. Dans ce contexte, la délégation a effectué une visite dans le centre CAS et le centre SAI dirigés par la coopérative *Iride* à Giarre, près de Catane. Une cinquantaine de jeunes hommes adultes sont hébergés dans le même bâtiment, à des étages différents. Ces centres font partie du projet territorial Bronte, un réseau de petits centres d'accueil répartis entre plusieurs municipalités, mis en œuvre sur le territoire depuis plus de quinze ans, qui relève les défis les plus difficiles de l'immigration et les transforme en opportunités, pour les migrants et pour les ressources siciliennes (opérateurs, professionnels, équipes) qui trouvent un emploi dans l'île. Ces structures proposent des cours d'italien, une formation professionnelle, l'activation de stages dans la région et des activités de volontariat qui engagent périodiquement les migrants à soutenir la communauté locale. Le directeur et les opérateurs juridiques et sociaux travaillant dans les deux centres ont souligné que l'exclusion des demandeurs d'asile du système d'accueil du SAI réduit leurs chances de participer à des programmes visant à favoriser l'inclusion sociale et accroît leur précarité.

45. Les bonnes pratiques en matière d'accueil observées par la délégation lors de sa visite d'information s'expliquent en grande partie par l'expérience que les acteurs publics et privés ont acquise au cours des dix dernières années, après les arrivées massives de 2014-2016. De nombreux interlocuteurs ont néanmoins souligné que des situations critiques subsistaient en ce qui concerne les conditions d'accueil, en particulier dans les centres CAS, où la qualité des services offerts est très faible, et se sont dits préoccupés par le nombre excessif de personnes migrantes dans les centres d'accueil pendant les périodes de forte affluence.

46. Pour bien comprendre les migrations en Europe, il y a lieu de reconnaître que le système italien de gestion des données sur l'accueil ne contient pas toutes les personnes migrantes, ce qui a pour conséquence de les exclure du réseau de protection. De nombreux migrants quittent les centres peu après leur arrivée et poursuivent leur voyage vers d'autres destinations européennes ou restent en Italie et travaillent, même si c'est au noir et sans papiers. L'Italie n'est pas seule responsable de cette situation, qui souligne une lacune plus importante en Europe remettant en question l'efficacité du règlement européen de Dublin ainsi que le système d'accueil et la solidarité dans leur ensemble.

47. Le décret-loi n° 20/2023 (dit « décret Cutro ») a introduit la possibilité de délivrer des ordres de détention aux demandeurs d'asile qui ont été arrêtés pour s'être soustraits ou avoir tenté de se soustraire aux contrôles frontaliers, ou qui proviennent de pays d'origine que l'Italie juge sûrs<sup>19</sup>, et s'ils n'ont pas de passeport ou ne présentent pas de garantie financière. Après la première assistance dans le hotspot, ils sont placés dans des structures d'accueil situées à proximité des lieux d'arrivée (voir les nouvelles structures construites à Porto Empedocle et Pozzallo), où ont lieu l'enregistrement de la demande d'asile et l'ouverture de la procédure accélérée. Cette procédure accélérée ne s'applique pas aux mineurs non accompagnés et aux personnes ayant des besoins particuliers. Un juge doit confirmer l'ordre de détention, et la détention ne peut durer plus de quatre semaines. Dès réception de la demande, les officiers de police transmettent immédiatement les documents nécessaires à la

---

<sup>19</sup> Albanie, Algérie, Bangladesh, Bosnie-Herzégovine, Cameroun, Cap Vert, Colombie, Côte d'Ivoire, Egypte, Gambie, Géorgie, Ghana, Kosovo, Macédoine du Nord, Maroc, Monténégro, Nigeria, Pérou, Sénégal, Serbie, Sri Lanka, et Tunisie (voir le décret daté du 7 mai 2024 du ministère italien des affaires étrangères).

Commission territoriale, qui doit prendre des mesures pour l'entretien personnel dans les sept jours suivant la réception des documents. La décision doit être prise dans les deux jours suivants.

## G. Accès à l'asile et à la protection internationale

48. En 2023, un total de 1 129 640 demandes d'asile ont été déposées dans les 27 États membres de l'UE, soit le nombre le plus élevé enregistré depuis 2018. En Italie, 135 820 demandes de protection internationale ont été déposées, contre 351 510 déposées en Allemagne, 166 880 en France et 162 420 en Espagne.

49. Le système d'asile italien a examiné 41 415 demandes d'asile : 49,8% de refus (20 625), 11,9% de reconnaissance du statut de réfugié (4 910), 14,9% de bénéficiaires de la protection subsidiaire (6 185), 23,4% de bénéficiaires de la protection spéciale (9 690)<sup>20</sup>.

50. À la mi-septembre 2024, 138 104 personnes migrantes étaient hébergées dans le système d'accueil italien, notamment dans les hotspots, les centres d'accueil et les centres d'accueil et d'intégration (SAI). La Lombardie est la région qui accueille le plus grand nombre de personnes migrantes, mais la Sicile est celle qui en héberge le plus dans des centres d'accueil et d'intégration (SAI)<sup>21</sup>. Le réseau de SAI a une capacité d'accueil de 38 535 personnes migrantes dans l'ensemble de l'Italie. Seuls 3 % des places du réseau étaient inoccupées au jour dit<sup>22</sup>.

## H. Les femmes

51. Parmi les personnes migrantes, les femmes constituent un groupe vulnérable. Pendant toute la durée de la visite, les interlocuteurs rencontrés ont fait part à la délégation de nombreux exemples de vulnérabilité des femmes, tant au cours du processus migratoire qu'à leur arrivée en Italie. Les femmes peuvent être confrontées à de dangereux criminels et courent un risque accru d'être à la merci de passeurs et sont victimes de la traite et de violences sexuelles et fondées sur le genre. Elles deviennent également souvent la cible de différentes formes d'exploitation, notamment la prostitution, les mariages forcés et la réduction en esclavage domestique.

52. Certaines organisations ont souligné que lorsqu'un nombre important de personnes migrantes arrivaient dans le hotspot de Lampedusa, les femmes étaient exposées à une promiscuité en raison du manque d'espaces privés pour dormir et pour l'hygiène, ce qui aggrave leur précarité. De surcroît, aucun examen gynécologique obligatoire n'est effectué dans le hotspot. En outre, les examens gynécologiques obligatoires ne concernaient que les femmes visiblement enceintes et celles qui l'avaient explicitement demandé. Par ailleurs, la trousse d'hygiène distribuée à l'arrivée dans le hotspot ne comportaient pas de serviettes hygiéniques, ce qui obligeait les jeunes filles et les femmes à en faire expressément la demande. Il faut ajouter que le centre ne dispose pas toujours de jupes pour les femmes, ce qui pose des problèmes d'ordre culturel ou religieux. Plusieurs interlocuteurs rencontrés ont informé la délégation que les femmes quittaient souvent les centres d'accueil rapidement, sans laisser de trace.

## I. Les mineurs non accompagnés

53. Selon le ministère de l'intérieur, près de 5 000 mineurs non accompagnés sont arrivés en Italie au cours des neuf premiers mois de 2024, et 18 820 l'année précédente.

54. La loi n° 47 de 2017 (dite « loi Zampa ») a introduit une procédure unique d'identification des personnes mineures qui régit l'étape fondamentale de la détermination de l'âge, dont dépend la possibilité d'appliquer les mesures de protection en faveur des mineurs non accompagnés. La loi a également introduit des mesures visant à renforcer les droits et les protections en faveur des mineurs, dès la phase d'accueil.

55. Le cadre réglementaire de l'accueil des mineurs étrangers non accompagnés distingue un premier et un second accueil et pose le principe que les mineurs non accompagnés ne peuvent en

<sup>20</sup> Source : Eurostat.

<sup>21</sup> Ministère de l'Intérieur, 26 septembre 2024, [Cruscotto statistico del 26 settembre 2024](#).

<sup>22</sup> SAI – Sistema di accoglienza e integrazione, 31 août 2024, [I NUMERI DELLA RETE SAI](#).

aucun cas être détenus ou accueillis dans des centres de retour (CPR). Comme le précise la loi n° 47 de 2017, ces centres sont en tout état de cause des structures destinées aux mineurs, établies et gérées par le ministère de l'Intérieur, en collaboration avec les autorités locales, et financées en partie par le Fonds Asile Migration et Intégration (FAMI) de l'Union européenne.

56. Tous les mineurs non accompagnés doivent être accueillis dans le cadre du Système d'accueil et d'intégration (SAI) dont les capacités doivent donc être proportionnées à la présence effective de mineurs étrangers sur le territoire national. Les personnes mineures demandeuses d'asile qui atteignent l'âge de 18 ans pendant leur séjour dans un centre d'accueil peuvent y rester jusqu'à ce que leur demande de protection internationale ait été traitée.

57. Dans le centre de second accueil, les mineurs peuvent y rester jusqu'à 18 ans, ou jusqu'à 21 ans avec l'autorisation du juge à condition d'obtenir un nouveau permis délivré dans certaines circonstances. Les interlocuteurs ont informé la délégation que les mineurs titulaires d'un permis pouvaient obtenir un titre de travail ou un titre les autorisant à étudier sur la base d'une évaluation de leur intégration. La délégation a été toutefois informée de la complexité et de la pesanteur bureaucratique de ces procédures, qui sont autant d'obstacles à l'intégration. Enfin, la qualité de l'intégration est étroitement liée aux conditions d'accueil et à l'efficacité du centre d'accueil.

58. Le récent décret législatif n° 133 de 2023 introduit plusieurs nouveautés concernant l'identification des enfants et l'évaluation de l'âge. Il prévoit la possibilité pour une autorité de la sécurité publique de procéder à des examens afin de déterminer l'âge d'une personne déclarant être mineure, à titre d'exception à la procédure déjà codifiée reposant sur une évaluation sociomédicale réalisée par des équipes multidisciplinaires. Parmi les modifications, il est établi que la procédure d'évaluation sociomédicale de l'âge de l'enfant doit être conclue dans un délai de 60 jours à compter de la date à laquelle cette évaluation est ordonnée par le ministère public. Plusieurs interlocuteurs se sont dits toutefois préoccupés par les dernières réformes législatives, qui pourraient nuire à la qualité du système d'accueil italien concernant les mineurs non accompagnés.

59. La nouvelle loi prévoit également qu'en cas de besoin, les préfets ont la possibilité de créer des centres d'accueil extraordinaires (CAS) pour les mineurs, avec des services différents et des garanties moindres que les centres SAI ordinaires. Parmi les défis à relever, la durée du séjour des mineurs non accompagnés dans le premier accueil varie en fonction du nombre d'arrivées et de la disponibilité d'espace dans le centre dédié. Leur séjour prolongé dans ces centres de premier accueil pose un défi, malgré le fait que leur séjour ne peut excéder 30 jours selon la loi.

60. La loi n° 47 de 2017 a, en outre, prévu l'établissement par les garants régionaux pour l'enfance et l'adolescence d'une liste informatisée des tuteurs volontaires disponibles pour assumer la tutelle d'un mineur étranger isolé et a déplacé du juge tutélaire au Tribunal des mineurs la compétence pour ouvrir la tutelle et nommer le tuteur, afin de concentrer toutes les étapes procédurales juridictionnelles relatives aux mineurs étrangers isolés auprès d'un même juge.

61. Lorsqu'il s'est entretenu avec la délégation, le président du tribunal pour enfants de Catane lui a communiqué des informations détaillées concernant le processus de sélection des tuteurs de chaque mineur non accompagné. Ces tuteurs sont le plus souvent des professionnels expérimentés, généralement des avocats, qui ont suivi une formation spécialisée et possèdent de solides compétences techniques. Le tribunal pour enfants de Catane a recours aux services d'un médecin spécialiste de la psychiatrie transculturelle qui aide les mineurs à reconnaître les situations de traite. Des médiateurs culturels présents sur place font également office de traducteurs et accompagnent le tribunal et les mineurs tout au long du processus d'intégration. Ils jouent un rôle déterminant en veillant à ce que les mineurs non accompagnés comprennent l'égalité de genre lorsqu'ils sont issus de sociétés patriarcales. Le président du tribunal a précisé qu'il avait signé un accord de coopération avec la communauté islamique sicilienne afin d'apporter aux mineurs non accompagnés musulmans un soutien à la fois psychologique et spirituel. Ce type d'accord contribue également à contrer les risques de radicalisation au sein des communautés de personnes migrantes.

62. Selon le président de la Cour, la mise en œuvre au niveau local du cadre législatif pâtit de l'insuffisance de travailleurs sociaux dans certaines municipalités. Par exemple, environ 30 % des mineurs non accompagnés obtiennent leur permis de séjour de longue durée. Le fonctionnement de ces procédures est satisfaisant dans les grandes villes, mais laisse à désirer dans les plus petites, car elles offrent moins de possibilités de formation professionnelle et d'emplois pour des raisons budgétaires. En termes de bonnes pratiques, les centres SAI collaborent parfois avec des entreprises

locales pour offrir une formation professionnelle ou un emploi à ces jeunes. Autre point positif, certains tuteurs restent les mentors de ces jeunes adultes, alors que rien ne les y oblige.

63. La délégation a visité à Catane le premier centre d'accueil pour mineurs non accompagnés, appelé *Il Nodo*, financé par le Fonds Asile Migration et Intégration de l'UE. Le centre accueille environ 20 mineurs et dispose d'une équipe multidisciplinaire qui offre des services de base, tels que des cours d'italien et des conseils juridiques, ainsi que diverses activités supplémentaires, telles que le jardinage et l'accès à la formation professionnelle grâce à des partenariats avec des entreprises locales.

64. La délégation a également visité le centre *CivicoZero* de Catane, qui est géré par l'organisation Save the Children. Ce centre d'accueil de jour pour mineurs est ouvert chaque jour jusqu'à 18h00, et offre des ressources, un soutien psychologique, des possibilités d'apprentissage et des cours de langue aux mineurs non accompagnés âgés de 14 ans et plus, l'âge moyen étant de 16-17 ans environ. En ce qui concerne les enfants âgés de moins de 14 ans, *CivicoZero* s'assure que les services chargés de la protection de l'enfance ont été avisés. Des ateliers sont organisés pour donner des conseils juridiques aux mineurs et notamment les aider à rédiger leur CV. Le centre propose également une assistance juridique et informe les mineurs de leurs droits, afin de leur permettre de faire des choix éclairés sur leur vie et leur avenir. Le personnel du centre, en particulier les médiateurs culturels, vient souvent au contact des jeunes dans la rue.

## **J. Aide humanitaire et soutien global aux personnes migrantes : le rôle crucial de la société civile**

65. La délégation a rencontré des organisations de la société civile tant à Lampedusa qu'à Catane. Elles lui ont présenté l'ensemble de leurs activités. Les organisations de la société civile sont impliquées à tous les stades de l'arrivée et de l'accueil des personnes migrantes, depuis leur débarquement jusqu'aux différents niveaux d'accueil. La délégation a été impressionnée par le nombre d'organisations concernées par l'aide à ces personnes (voir à l'annexe 3 la liste des parties prenantes rencontrées au cours de la visite d'information) et par le système d'aide dans l'ensemble bien rodé.

66. Conformément à leurs mandats propres, à leurs objectifs et aux des accords conclus avec les structures publiques et d'autres acteurs, ces organisations jouent un rôle irremplaçable par les différents types d'assistance qu'elles apportent aux personnes migrantes, notamment un soutien psychologique, des séances d'information sur les systèmes d'accueil et d'asile italiens, une aide juridique, une médiation linguistique, des cours de langue, des soins de santé, et bien d'autres prestations. Un certain nombre d'entre elles se consacrent en particulier à l'aide aux populations vulnérables, notamment aux mineurs non accompagnés et aux femmes.

67. Dans ce cadre, la délégation a visité la Casa Betania à Catane (Centre Astalli), un lieu où cohabitent les mères séjournant avec des enfants, et géré par le Centre Astalli. Elle a rencontré des représentants du Centre Astalli, de Caritas, de la Communauté de Sant'Egidio, de l'Arci, de l'Association d'études juridiques sur l'immigration (ASGI), de la Diaconia Valdese, de l'Associazione Penelope, de Save the Children et d'autres organisations de la société civile sicilienne qui œuvrent en faveur des droits des mineurs en Sicile (dans le cadre du réseau *Tavolo Minori Migranti*). Elle en a tiré de précieux enseignements sur le rôle crucial que joue la société civile dans la gestion des migrations et dans le soutien aux personnes étrangères les plus vulnérables à Catane et dans l'ensemble de la Sicile.

68. Les différentes parties prenantes publiques et privées qui soutiennent les personnes migrantes se révèlent également très efficaces lorsqu'elles coopèrent entre elles, ainsi qu'avec les municipalités et les communautés religieuses locales, y compris les mosquées.

## **K. Conclusions et recommandations**

69. La question des migrations est une question européenne, qui ne se limite pas à la seule Italie, malgré le nombre important de personnes arrivant en Europe par l'Italie. Il est donc nécessaire d'apporter une aide supplémentaire à l'Italie, en particulier à Lampedusa et à la Sicile dans son ensemble, afin de garantir une approche harmonieuse et globale des migrations, fondée sur les droits de l'homme. Cette aide devrait également tenir compte de la durabilité des îles et du bien-être de leurs habitants, y compris de l'industrie du tourisme. Cette coopération implique également une répartition équitable des migrants sur l'ensemble du continent européen.

70. Bon nombre de dispositions du Pacte européen sur la migration et l'asile sont fondées sur ce qui se passe déjà, entre autres, aux frontières de l'Italie. La pression exercée sur les États frontaliers tels que l'Italie, la Grèce et l'Espagne pourrait encore s'accroître en raison du « filtrage » et des « procédures frontalières » obligatoires prévus par le Pacte, qui doivent être menés aux frontières extérieures de l'UE. Lors de la planification de la mise en œuvre du Pacte, une attention particulière devrait être accordée à la garantie des évaluations individuelles et à l'assurance de conditions de vie convenables et dignes pendant ces procédures à la frontière. En outre, une attention particulière doit être accordée à la prévention de la privation illégale de liberté à la frontière, en particulier pour les personnes migrantes vulnérables, y compris les mineurs accompagnés. Il s'agit en outre d'évaluer l'application effective de divers instruments, principalement la Convention européenne des droits de l'homme et les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme relatifs aux migrations, à l'asile et à l'immigration.

71. L'Italie n'est plus une destination pour les personnes migrantes et les passeurs, mais plutôt un pays de transit. Cela montre la nécessité d'une approche européenne de la question des migrations, sans intentions défensives ni coercitives. La question de la traite des personnes migrantes persiste malgré tout et représente une grave menace pour ces dernières, en particulier les femmes et les mineurs non accompagnés. L'une des solutions possibles pour la régler consiste à établir des couloirs humanitaires sécurisés et des voies légales permettant aux personnes de se rendre en Europe en toute sécurité.

72. Comme l'a souligné le rapport sur la visite d'information de la sous-commission ad hoc à Calais du 25 au 26 octobre 2023<sup>23</sup>, au-delà de la question des points de congestion, il est nécessaire de partager plus avant la responsabilité entre tous les pays européens et une plus grande solidarité en Europe, afin de ne pas laisser le fardeau aux pays à la frontière extérieure de l'UE. Les premiers pays d'accueil ne doivent pas être les seuls à assumer la responsabilité de la gestion des migrations.

73. Il convient de préciser que la survie à long terme de nos démocraties vieillissantes dépendra des migrations, notamment pour soutenir nos économies, nos marchés de l'emploi et nos régimes de retraite.

74. En ce qui concerne les opérations de recherche et de sauvetage, la délégation a pu constater le travail remarquable réalisé par les garde-côtes de Lampedusa et les organisations internationales mobilisées lors de la mission de sauvetage et de débarquement à Lampedusa le 16 septembre 2024.

75. Malgré les mesures louables prises pour sauver des vies en mer, la délégation appelle à une meilleure coopération et coordination entre les parties prenantes. En outre, les autorités italiennes devraient supprimer toute entrave aux opérations de recherche et de sauvetage menées par les ONG, notamment celle prévue par la législation récente de 2023, qui dispose que le débarquement des navires des ONG à la suite d'une opération de sauvetage peut avoir lieu dans un port de l'Italie centrale ou du Nord, ce qui suppose des jours de navigation supplémentaires depuis la côte sicilienne. Par ailleurs, il existe un besoin urgent de coopération européenne en ce qui concerne les opérations de recherche et de sauvetage. L'aide internationale est cruciale, car l'Italie et les autres parties prenantes, en particulier les ONG, ne peuvent assumer seules la responsabilité de ces opérations. L'augmentation des ressources consacrées aux opérations de recherche et de sauvetage n'entraînera pas de hausse du nombre de personnes migrantes tentant de gagner l'Europe, mais sera plutôt une mesure décisive pour sauver davantage de vies en mer.

76. Il faut également renforcer la coopération et la communication régulière entre les garde-côtes et les ONG mobilisées dans le cadre des opérations en mer afin de repérer efficacement les bateaux de personnes migrantes en détresse et éventuellement de leur porter secours. Il est capital d'établir des processus décisionnels plus clairs afin de sauver réellement des vies en mer.

77. Pour ce qui est du système d'accueil italien et de sa gestion, la délégation salue la mise en place de centres d'accueil de petite taille, qui évitent la formation de communautés isolées. C'est pourquoi des consortiums regroupant des petites municipalités ou des projets municipaux communs pour gérer les migrations sont considérés comme des modèles de réussite. À l'inverse, les exemples observés dans d'autres États membres ont montré que la présence de ghettos et la ségrégation peuvent avoir des conséquences négatives, telles que la radicalisation. La délégation a constaté, en effet, qu'un système d'accueil gagne en flexibilité et en efficacité en termes d'inclusion lorsqu'il conserve une taille modeste.

---

<sup>23</sup> <https://rm.coe.int/-rapport-de-la-sous-commission-ad-hoc-chargee-d-effectuer-une-visite-d/1680adaeff>.

78. En outre, le SAI semble être un modèle d'« accueil intégré » qui va au-delà de la simple distribution de nourriture et de logement et qui propose des programmes individuels destinés à permettre aux personnes de retrouver un sentiment d'indépendance et de participation effective à la vie de la communauté, en termes d'emploi, de logement et d'accès aux services locaux et d'interaction sociale, grâce au développement de relations solides avec les autorités et les réseaux locaux. Pour cette raison, l'accès aux services d'accueil intégrés du SAI devrait également être offert aux demandeurs d'asile.

79. Par ailleurs, la population sicilienne semble très accueillante et l'attitude positive des populations locales, en particulier à Lampedusa, mérite d'être soulignée. Cela montre l'intérêt de collaborer avec les populations locales, et de permettre ainsi aux personnes migrantes et aux communautés d'accueil de vivre une expérience plus harmonieuse et plus sûre.

80. Malgré la coopération fructueuse entre les entités publiques et privées, la délégation a été troublée par les conditions d'accueil dans le hotspot de Lampedusa et elle estime que les installations pourraient être nettement améliorées. Cela souligne une nouvelle fois l'urgence d'une solidarité accrue de la part des autres États membres, afin de compléter les efforts constants demandés aux autorités italiennes.

81. La délégation a exprimé ses préoccupations face à la tendance à adopter ou à modifier les lois sur l'immigration dans différents États membres, lesquels semblent s'orienter vers des mesures plus restrictives relatives à l'accueil des personnes migrantes. L'adoption de lois plus strictes ne suffira pas à régler la question des entrées irrégulières en Europe. A cet égard, la délégation exprime sa profonde préoccupation face à la mesure récemment adoptée par le gouvernement italien qui exige qu'un citoyen d'un pays extérieur à l'Union européenne qui souhaite acheter une carte SIM pour un téléphone portable soit également tenu de présenter un document prouvant sa résidence légale en Italie. La décision d'empêcher les migrants de communiquer entre eux ou avec leur famille parce qu'ils sont sans papiers semble discriminatoire et profondément injuste.

82. En ce qui concerne Frontex, tout en reconnaissant le rôle fondamental de l'agence dans les opérations de recherche et de sauvetage, la délégation souligne également les accusations répétées et préoccupantes, selon lesquelles l'agence serait restée silencieuse face aux appels de détresse ou, plus grave encore, se serait rendue coupable de tentatives de renvoi de force de bateaux de personnes migrantes dans les eaux internationales<sup>24</sup>. Les enquêtes en cours doivent faire toute la lumière sur ce qui s'est passé dans ces affaires.

83. En ce qui concerne les pays de transit, il est apparu clairement lors des visites et des réunions que la Libye pose de graves difficultés. La délégation a été atterrée par les témoignages directs des personnes migrantes, décrivant en détail leurs expériences éprouvantes de violations des droits humains en Libye, avec, dans certains cas, la coopération de la police libyenne ou des autorités de garde-côtes. En outre, les similitudes croissantes entre la situation en Tunisie et en Libye sont très préoccupantes.

84. Dans ce contexte, la délégation a exprimé de sérieuses inquiétudes à propos des accords bilatéraux qui prévoient de confier la gestion des migrations à des pays situés en dehors de l'UE ou de l'Europe, en particulier lorsqu'il s'agit de la Libye et de la Tunisie. Confier la gestion des migrations à des États aussi instables et/ou ayant un faible bilan en matière de droits de l'homme, et à leurs organes officiels chargés de faire appliquer la loi ou à leurs structures non officielles compromet le respect des droits humains et de l'état de droit par les États membres concernés.

85. Par ailleurs, l'Assemblée devrait continuer à travailler sur des projets de résolutions et étudier les différentes approches possibles pour donner suite aux conclusions de cette visite d'information afin de souligner l'importance d'améliorer la situation des personnes migrantes et réfugiées en Sicile et dans les autres hotspots en Europe où se concentrent les arrivées. En conséquence, il est impératif de mettre en place un cadre juridique harmonisé à l'échelle européenne pour la gestion des frontières, et de garantir ainsi un traitement équitable des personnes migrantes à toutes les frontières de l'Europe.

<sup>24</sup> Voir, par exemple [www.statewatch.org/news/2024/june/frontex-collaboration-with-libya-we-call-them-and-try-to-persuade-them-to-take-them-back](https://www.statewatch.org/news/2024/june/frontex-collaboration-with-libya-we-call-them-and-try-to-persuade-them-to-take-them-back), [www.spiegel.de/international/europe/frontex-involved-in-illegal-pushbacks-of-hundreds-of-refugees-a-9fe90845-efb1-4d91-a231-48efcafa53a0](https://www.spiegel.de/international/europe/frontex-involved-in-illegal-pushbacks-of-hundreds-of-refugees-a-9fe90845-efb1-4d91-a231-48efcafa53a0).

86. À la lumière de ce qui précède, la délégation souligne l'importance de la Résolution 2555 (2024) « Garantir des procédures d'asile conformes aux droits humains »<sup>25</sup> ainsi que les rapports en préparation : « En finir avec les expulsions collectives de migrants », « Les défis et besoins des acteurs publics et privés impliqués dans la gestion des migrations » et « Sauver la vie des migrants en mer et protéger leurs droits humains » lorsqu'ils auront été adoptés.

87. Enfin, la sous-commission ad hoc suggère que l'Assemblée poursuive ses travaux sur les thématiques suivantes :

- Emploi et utilisation abusive des lois d'urgence et des pratiques accélérées dans la gestion des migrations ;
- La crise humanitaire générée par les points de congestion des routes de réfugiés et migratoires européennes ;
- Les droits fondamentaux des mineurs non accompagnés mis au défi le long des routes migratoires ;
- Établir des voies légales pour les personnes ayant besoin de protection et pour les travailleurs migrants ;
- Mettre fin aux violences sexuelles contre les migrants.

---

<sup>25</sup> <https://pace.coe.int/fr/files/33652>.

## Annexe 1 – Mandat de la Sous-commission ad hoc

### Contexte

Dans la continuité de la visite d'information menée dans les régions de Calais et de Dunkerque en 2023, la commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées souhaite faire le point sur la situation des personnes migrantes, réfugiées et demandeuses d'asile dans les points de congestion. A cet égard, la commission demandera au Bureau de l'Assemblée l'autorisation, sous réserve de l'invitation des autorités italiennes, d'effectuer une visite en Sicile (Italie), et plus particulièrement à Lampedusa, Catane et Pozzallo, dans le but d'examiner la situation des personnes migrantes, réfugiées et demandeuses d'asile. La congestion et les conditions d'accueil à Lampedusa et dans d'autres centres en Sicile – lieux qui peuvent être considérés comme une frontière de l'Europe – apparaissent comme très symptomatiques des nombreux défis auxquels sont confrontés les États membres en matière de gestion des migrations, et d'accès effectif aux droits des personnes migrantes, réfugiées et demandeuses d'asile, tout en assurant le contrôle des frontières.

En particulier, la visite visera à mieux comprendre les aspects suivants :

- l'effectivité de l'accès aux droits fondamentaux, y compris en ce qui concerne l'application des procédures aux frontières et la protection des mineurs étrangers non accompagnés ;
- la coopération entre les différents acteurs publics et privés impliqués dans la gestion des migrations ;
- le rôle de la société civile dans le soutien aux personnes migrantes, réfugiées et demandeuses d'asile ; et
- les attitudes de la population locale.

### Mandat

- Attirer l'attention des parlementaires des Etats membres du Conseil de l'Europe sur :
  - la situation des droits humains des personnes migrantes, réfugiées et demandeuses d'asile à Lampedusa, Pozzallo et Rosolini, en accordant une attention particulière aux femmes et aux mineurs migrants ;
  - les politiques de gestion des frontières, y compris les procédures d'identification des victimes de la traite et les mécanismes existants de contrôle des droits fondamentaux ;
  - le système d'accueil dans les zones visitées ;
- Encourager :
  - des politiques de gestion des frontières coordonnées et fondées sur les droits humains, en particulier dans les points de congestion ;
  - l'affectation de ressources efficaces à l'accueil des personnes migrantes, réfugiées et demandeuses d'asile ;
  - la solidarité entre les acteurs publics et privés impliqués dans la gestion des migrations.

La sous-commission ad hoc se propose notamment :

- organiser des réunions de travail à Lampedusa, Catane, Pozzallo avec :
  - les autorités italiennes, en particulier : les maires de Lampedusa et de Pozzallo, les préfets d'Agrigente et de Raguse, le tribunal des mineurs de Catane, ainsi que d'autres autorités et forces de police impliquées dans la gestion des frontières ;
  - d'autres acteurs concernés, en particulier des représentants de la Croix-Rouge, du HCR et de l'OIM, ainsi que des représentants de la société civile impliqués dans l'aide aux personnes migrantes, réfugiées et demandeuses d'asile, y compris aux mineurs migrants ;
- visiter les centres d'accueil pour mineurs migrants à Cifali et/ou Rosolini ;
- visiter les centres où vivent les personnes migrantes à Lampedusa, Catane et Pozzallo ;

- attirer l'attention des membres de l'APCE sur la situation des droits humains et les besoins humanitaires des personnes migrantes, réfugiées et demandeuses d'asile à Lampedusa et dans d'autres régions de la Sicile ;
- encourager la solidarité pour faire respecter les droits des personnes migrantes et demandeuses d'asile à la lumière de la Convention de Genève de 1951 et de la Convention européenne des droits de l'homme ;
- rendre compte à la commission des résultats de la visite et formuler des propositions concrètes de suivi.

## **Annexe 2 – Programme de la visite d’information, 16-18 septembre 2024**

### **15 septembre, arrivée à Lampedusa**

---

### **16 septembre, Lampedusa**

---

#### **09h00**

Réunion avec le préfet d’Agrigente, le chef de la police d’Agrigente, les Commandants du détachement de l’Armée de l’air de Lampedusa, les Carabiniers Tenenza, l’Armée italienne, la Garde côtière Italienne, la Police fiscale et douanière, ainsi qu’avec les représentant-es de l’Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex) et de l’Agence de l’Union européenne pour l’asile (AUEA)

#### **11h00**

Visite du hotspot *Contrada Imbriacola*

Réunion avec les agent-s de la Croix-Rouge Italienne responsables de la gestion du centre, ainsi qu’avec des représentant-es du HCR, de l’OIM, de l’UNICEF et de Save the Children qui opèrent dans le hotspot

#### **13h00**

Visite du monument Porte de l’Europe

#### **15h00**

Réunion avec Save the Children

#### **16h30**

Réunion avec le HCR

#### **18h00**

Réunion avec des représentant-es de Mediterranean Hope, Sea Watch, Maldusa et d’autres organisations de la société civile

#### **20h30**

Débarquement d’un bateau de personnes migrantes, secouru par la Garde côtière Italienne à l’embarcadère de Favalaro

### **17 septembre, Lampedusa, puis Catane**

---

#### **Matin à Lampedusa**

#### **09h00**

Réunion avec la Garde côtière Italienne

#### **10h30**

Réunion avec le maire de Lampedusa

#### **12h25-13h30**

Vol de Lampedusa à Catane

#### **Après-midi à Catane**

#### **15h00**

Réunion avec la Préfète de Catane

#### **16h30**

Réunion avec le Président du Tribunal pour mineurs de Catane

**18h00-20h30**

Visite du projet de cohabitation pour mères avec enfants *Casa Betania* (Centro Astalli)  
Rencontre avec des représentant-es du Centro Astalli, de Caritas, de la Communauté de Sant'Egidio, d'ARCI, d'ASGI, de la Diaconia Valdese, de l'Associazione Penelope, de Save the Children et d'autres organisations de la société civile travaillant sur les droits des mineur-es en Sicile (*Tavolo Minori Migranti*)

**18 septembre, Giarre et Catane**

---

**Matin à Giarre**

**9h30-12h00**

Visite d'un centre d'accueil CAS et SAI pour mineur-es, géré par la *Cooperativa IRIDE*

**Après-midi à Catane**

**15h30**

Visite du centre de jour pour mineur-es *CivicoZero*

**17h30**

Visite du centre de premier accueil pour mineurs, *// Nodo*, financé Fonds «Asile, migration et intégration» (AMIF) de l'Union européenne

**19h30**

Réunion de débriefing de la délégation

**19 septembre, départ de Catane**

---

## Annexe 3 – Liste de participant-es

Membres	
M. Paul GAVAN	Rapporteur (Irlande, GUE)
M. Paulo PISCO	Membre (Portugal, SOC)
M. Birgir THÓRARINSSON	Membre (Islande, PPE/DC)
Mme Sandra ZAMPA	Membre (Italie, SOC)
Acteurs institutionnels	
Maréchal Ciro CRISCITIELLO	Armée italienne
M. Francesco D'ARCA	Responsable du Poli-Ambulatoire de Lampedusa
M. Roberto DI BELLA	Président, Tribunal pour mineur-es de Catane
Lieutenant Giuseppe FRENNA	Commandant des Carabiniers Tenenza, Carabiniers
Lieutenant Antonino GIANNO	Commandant de la Guardia di Finanza Tenenza, Autorité de la police fiscale et douanière
Lieutenant Marco GIUFFRIDA	Guardia di Finanza Section des opérations navales ROAN, Autorité de la police fiscale et douanière
M. Antonio GULLÌ	Chef de cabinet de la préfète de Catane, Préfecture de Catane
Mme Maria Carmela LIBRIZZI	Préfète de Catane, Préfecture de Catane
M. Filippo MANNINO	Maire, Lampedusa
M. Carlo MOSSUTO	Vice-chef de la police, Police
M. Andrea PALERMO	Commissaire de l'Unité mobile de police ( <i>Squadra mobile</i> ) Agrigente, Police
Capitaine Enrico PASCALI	Commandant, Détachement de l'Armée de l'air de Lampedusa
M. Filippo ROMANO	Préfet, Préfecture d'Agrigente
Mme Chiara SCIARABA	Commissaire de police adjointe, Police
Mme Elisa VACCARO	Vice-préfète, cheffe de cabinet, Préfecture d'Agrigente
Lieutenant-gouverneur Flavio VERDE	Bureau du district maritime de la Garde côtière à Lampedusa, Autorité des garde-côtes
Organisations et agences internationales	
M. Umberto D'ANGELO	Inspecteur, Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex)
M. Abiel GHEBRE GHIRMAI	Senior Protection Assistant, HCR
Mme Federica STARINIERI	Senior Community-Based Protection Assistant, HCR
M. Giorgio TORTORICI	Coordinateur, l'Agence de l'Union européenne pour l'asile (AUEA)

Société civile	
M. Emiliano ABRAMO	Président, Communauté de Sant'Egidio
Mme Veronica BOGGINI	Coordinatrice du plaidoyer en matière de migration, Save the Children
Mme Oriana CANNAVÒ	Vice- Président, Associazione Penelope
M. Riccardo CAMPOCHIARO	Président, Centro Astalli Catania
Sœur Angela CIMINO	
Mme Giusy D'ALCONZO	Responsable des relations institutionnelles et du plaidoyer, Save the Children
M. Imad DALIL	Directeur du hotspot de Lampedusa, Croix-Rouge Italienne
M. Alessandro DI BENEDETTO	Emergency
M. Filippo FINOCCHIARO	Avocat, ASGI
Mme Dorra FRIMI	Maldusa
Mme Rachele GIORGI	Chargée de plaidoyer et d'affaires juridiques, Sea Watch
M. Piero MANGANO	CNCA
M. Fausto MELLUSO	Arci Sicilia (Defence for Children)
Mme Adelaide MERENDINO	Tutori in Rete
Mme Raquel PAREJO REY	Coordinatrice de projet "Catania Inclusion Services", Diaconia Valdese
Ms Valeria PASSERI	Mediterranean Hope Federazione delle chiese evangeliche in Italia
Dom Nuccio PUGLISI	Directeur, Caritas Catania
M. Luigi RACIDI	CISMAI
Mme Francesca SACCOMANDI	Mediterranean Hope – Federazione delle chiese evangeliche in Italia
Mme Domenica SAPIENZA	CIR
Mme Matilda ZACCO	Maldusa
Secrétariat de la délégation Italienne auprès de l'APCE	
M. Federico CASELLI	Documentaliste, Secrétariat permanent de la Chambre des députés du Parlement italien auprès de l'APCE
Mme Vitaliana CURIGLIANO	Documentaliste, Secrétariat permanent du Sénat italien auprès de l'APCE

Interprètes	
Mme Paula BRUNO	Association Internationale d'Interprètes de Conférence (AIIC)
Mme Alessandra PERRICONE	Association Internationale d'Interprètes de Conférence (AIIC)
Secrétariat de l'APCE	
M. Gaël MARTIN-MICALLEF	Secrétaire, Commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées
Mme Manuela DE KOSTER	Chargée de projet et d'appui administratif, Commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées